



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº:20

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 15/2025

ASSUNTO: Institui o Programa de Recuperação Fiscal- REFIS no Município de Votuporanga, no exercício de 2025.

PROJETO DE LEI Nº 15/2025- INSTITUI O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL-REFIS NO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA, NO EXERCÍCIO DE 2025. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO EM LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 113 DO ADCT.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei nº 15/2025, de autoria do vereador Walter José dos Santos, que ***“Institui o Programa de Recuperação Fiscal- REFIS no Município de Votuporanga, no exercício de 2025”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, o presente projeto de lei institui o Programa de Recuperação Fiscal- REFIS 2025, no município de Votuporanga, no ano de 2025, de forma a possibilitar aos contribuintes que estejam em débito com a Fazenda Municipal vencidos até 31 de dezembro de 2024, que fiquem em dia com as suas obrigações tributárias, e possam ainda pagar em dia as obrigações tributárias referentes ao exercício de 2025.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 15/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

No que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Carta Magna, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber,



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

(...)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

De outro lado, referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica". (grifo nosso).

Acontece que, há matérias que são de competências privativas do Poder Executivo, conforme previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Votuporanga:

"Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público". (grifo nosso).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na

Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a

fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de

direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o

previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração

Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Ficou claro que, com

exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Acerca da competência tributária dos Municípios, destaca-se a lição de Tercio Sampaio Ferraz Jr:

“3.1 A competência tributária dos Municípios, na Constituição Federal, está contida imediatamente em normas de competência constitucionais ou mediatamente em normas previstas na Constituição, as leis complementares.

3.1.1 A competência tributária dos Municípios está primeiramente na norma contida no art. 30, III (“Compete aos Municípios: ... III — instituir e arrecadar os tributos de sua competência....”). Nesta norma, cujo juntor permissivo está na expressão “compete” (“é atribuída” ao Município competência para ou “fica autorizado” o Município a ou “permite-se” — “faculta-se, expressamente, ao Município que. . .”), aparece como conteúdo precípua da norma a instauração de uma autoridade pública — “o Município” — e como função “instituir” (e arrecadar) tributos.

Trata-se, obviamente, de um poder qualificado (a competência é, expressamente, municipal, excluindo outras autoridades), heterônomo (pois visa à instituição de tributos para outros), sendo um munus publicum intransferível e, por disposição



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

expressa no Código Tributário Nacional (art. 7.º) também indelegável. A competência para instituir é correlata com a de revogar e, expressamente, com a de isentar (art. 151, III) e de anistiar e remir (art. 150, § 6.º). “(grifamos) (cf. in. Competência Tributária Municipal, disponível em: <https://www.tercio-sampaioferrazjr.com.br/publicacoes/competencia-tributaria-municipal>, acesso em 05/02/25).” (grifo nosso).

É, portanto, inequívoco que a instituição e a arrecadação de tributos de competência municipal (art. 30, inciso III) se enquadram na competência legislativa do Município. Assim, o aperfeiçoamento do programa municipal de refinanciamento de dívida ativa tributária para um determinado exercício também se insere nesse escopo.

No que tange à iniciativa legislativa, deve-se considerar que, em princípio, alterações no programa municipal de recuperação fiscal configuram-se como de iniciativa concorrente.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 682, firmou a tese de que ***“inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal”***.

Acontece que, o referido projeto de lei nº 15/2025, possui alguns artigos inconstitucionais (art. 7, §1, §2º, §3º e art. 10, §3º), **por usurpação da competência privativa da União em legislar sobre direito processual (art. 22, I, CF)**, conforme ficou decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2274732-31.2023.8.26.0000, que teve como Autor, o Prefeito do Município de Votuporanga e como réu, o Presidente da Câmara de Votuporanga:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Ação direta de inconstitucionalidade Município de Votuporanga Lei Municipal n. 7.003, de 27 de julho de 2023
Dispositivo que condiciona o pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência somente nos casos em que houver
ocorrido citação válida em processos de execução fiscal
Violação ao disposto no artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo e 22, inciso I da Constituição do Estado de São Paulo – Usurpação da competência privativa da união de legislar sobre direito processual *Precedentes Jurisprudenciais*
Improcedência quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da expressão “retroagindo seus efeitos a 14 de março de 2023” *Dispositivo que abarca outros não impugnados nesta ação direta* *Procedência em parte. Ação julgada procedente em parte. Direta de Inconstitucionalidade 2274732-31.2023.8.26.0000. Autor: Prefeito do Município de Votuporanga Réu: Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga”.* (grifo nosso).

O parágrafo único do artigo 2º e o art. 11, do Projeto de Lei nº 15/2025, são inconstitucionais por interferirem nos órgãos da administração pública, tendo em vista que é iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo a matéria tipicamente administrativa, como é o caso da organização e do funcionamento de órgãos vinculados à Administração Pública Municipal.

De outro lado, há violação ao artigo 113 do ADCT, pois embora na justificativa do projeto de lei mencione que há previsão na lei orçamentária



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*“Havendo renúncia de receita relativa aos descontos concedidos aos juros de mora e multas moratórias, apresentamos o impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receitas decorrentes da aplicação do disposto nesta Lei e que tem previsão no Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2025 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2025 – Lei nº 7.206, de 09 de dezembro de 2024, e na Lei Nº 7.207, de 09 de dezembro de 2024, que Estima a receita e fixa a despesa para o Exercício Financeiro de 2025, assim distribuídos: para 2025 R\$1.900.000,00, para 2026 R\$2.000.000,00 e para 2027 R\$2.100.000,00, cuja compensação se dará através do aumento de receita do IPTU por expansão da base de cálculo”, **não foi apresentado o impacto orçamentário e financeiro.***

De outro lado, **o projeto de lei possui vício de inconstitucionalidade formal**, o qual afeta toda a proposta legislativa, devido a não observância do art. 113 do ADCT (Ato das Disposições Transitórias), incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, **no tocante a não inclusão da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

Dispõe o artigo 113 do ADCT:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. (incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016). (grifo nosso).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Inicialmente, vale destacar que, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5816, firmou entendimento de que “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.”

Pois bem. A Emenda Constitucional nº 95/2016 disciplinou, no âmbito constitucional, a obrigatoriedade de qualquer proposta legislativa a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Assim, como o projeto de Lei nº 15/2025 visa criar **uma renúncia de receita**, era imprescindível a juntada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo, o que não se verificou.

Repise-se, o projeto de lei deveria ter sido acompanhado de um instrumento que proporcionasse a análise quantificada dos seus efeitos, a fim de viabilizar a respectiva avaliação ao longo do processo legislativo.

Segundo o jurista Celso de Barros Correia Neto: “(...) A estimativa de “impacto orçamentário e financeiro” nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a **propor**.

A medida é salutar, uma vez que permite incorporar ao debate legislativo a análise do custo benefício, que muitas vezes é relegada a segundo



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

plano do debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais. (...) Ao elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação. Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. (CORREIA NETO, Celso de Barros. Arts. 106 a 114 – ADCT. In: GOMES CANOTILHO, J. J. et. al. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2389; 2390).

Desse modo, o art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão ou alteração de benefícios fiscais ou pela **criação ou alteração de despesas obrigatórias**.

É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações ou alterações de despesas obrigatórias ou de **renúncia de receitas**.

Ao suprimir a formalização de tal mecanismo de diagnóstico financeiro do processo legislativo, foi descumprido o art. 113 do ADCT, razão pela qual o projeto de lei como um todo possui vício de inconstitucionalidade formal.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Portanto, verifica-se que o Projeto de Lei nº 15/2025 possui vício de inconstitucionalidade formal, o qual afeta toda a proposta legislativa, por ofensa ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no tocante a não inclusão, no processo legislativo, da estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Diante disso, o Projeto de Lei nº 15/2025 apresenta vício de inconstitucionalidade formal (não observância do art. 113 do ADCT) e vício material de inconstitucionalidade (violação ao princípio da separação dos poderes), caracterizando, conseqüentemente, a inconstitucionalidade a ser apontada por esta Procuradoria.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 15/2025 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 10 de fevereiro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365